

社会发展

浅谈如何加强城市社区建设

◎文/郭亚楠

社区建设是城市工作的基本内容,是城市现代化建设的重要基础。目前,以行政管理为主、条块分割的城市管理体制和区、街、居工作机制已经不能适应新形势的要求,必须尽快发展和完善基层社区的功能,充分发挥社区在经济发展、稳定社会、造福群众中的重要作用。加强社区建设,就是在党委、政府的领导下,动员、组织和依靠社会力量,利用社区资源,强化社区功能,解决社区问题,提高社区成员的生活质量,促进社区经济、社会健康协调发展。加强社区建设是新形势下创新社会管理、实现科学有效社会管理的基本途径,是一个亟待解决的重要课题。

一、社区是社会建设和城市发展的基石

首先,社区是社会管理的重要载体。改革开放以来,作为社会管理主体和管理对象的“人”发生了根本性的变化。一方面,随着城市单位体制和农村人民公社体制的解体,“单位人”变成了“社会人”;另一方面,大量的城市外来人口特别是农民工,成为“漂泊的社会人”。同时,下岗、失业人员相当一部分滞留社区,流动人口大量涌入社区,城市贫困人口和老龄人口增加。近几年来,随着社会主义市场经济体制的逐步建立和完善,从政府和企业分离出来的社会职能,大部分需要依托城市社区来承担。社区工作面临越来越大的压力。发达国家社会管理的经验表明,现代社会中的“社会人”最终要变成“社区人”。我国社区建设虽然取得了一定成就,但是,社区在社会管理中的作用有限,城市居民对于社区的认同感和归属感不强、对于社区事务的参与度不高,农民工基本上

游离于社区之外。当前社会矛盾多发,表象是在社会转型期,社会事务纷繁复杂,社会问题各式各样,社会需求千差万别,利益关系错综复杂,实质是社会建设严重滞后于经济建设,对社区建设的重要性认识不足,作用发挥有限。

其次,社区是创新社会管理的基础平台。党的十七届五中全会强调,要健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局,健全基层管理和服务体系。社会管理和服务的重心在基层,社会稳定的根基也在基层。大力加强和改进基层党组织工作,发挥基层党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用,社区是依托,发展基层民主,协同群众组织和社会组织,凝聚各方力量管理社会事务,调节社会利益,化解社会矛盾,促进社会有序运行,社区是基础,在“单位人”日益向“社会人”转化的趋势下,发动群众共同参与社会管理,反映群众诉求、规范群体行为和提供社会服务,居民依法行使民主权利,参与公共事务,实现自我管理和自我服务,发动群众共同参与社会管理,反映群众诉求、规范群体行为和提供社会服务,社区是平台。总之,在经济社会不断发展的新形势下,社区作为党和政府联系人民群众的桥梁与纽带,在社会管理和服务中的作用将进一步凸显,成为创新社会管理的基础平台。

再次,社区是城市工作的重要抓手。随着改革开放的深入和社会主义市场经济的发展,城市基层社会结构正在发生深刻的变化,社区作为社会的细胞,从微观层面担当起了重任,成了能协调和凝聚方方面面的中心,成了功能比较齐全的“小社会”,成为构建和谐社会的重要组成部分和基础。从一定

意义上说,没有社区的和谐,就没有整个社会的和谐。社区居民的文化素质和文明程度是文明城区的重要标志。加强社区建设,丰富居民的精神文化生活,倡导科学、文明、健康、和谐的生活方式和团结互助、奋发向上的新风尚,提高社区居民的思想道德素质、科学文化素质和健康素质,促进人的全面发展,是不断推进社区文明、城区文明、社会文明的关键所在。社区是社会的基本单元,是居民群众的社会生活共同体。社区居民成分的多样性和需求的差异性,是构建和谐社区进程中必须面对的客观现实。社区与居民群众联系最直接、最密切,实现好、维护好、发展好人民群众的根本利益是社区工作的出发点和落脚点。坚持以人为本、服务群众、造福群众,使社区服务个性化、多样化和人性化,是不断满足人民群众日益增长的物质和文化需求的重要途径。

二、当前社区建设中存在的矛盾与问题

我国社区建设起步较晚,真正在全国范围内大规模推广,则是以2000年11月中共中央办公厅、国务院办公厅转发的《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》为标志。该意见提出社区建设的指导思想是:“改革城市基层管理体制,强化社区功能,巩固党在城市工作的组织基础和群众基础,加强城市基层政权和群众性自治组织建设,提高人民群众的生活质量和文明程度,扩大基层民主,密切党群关系,维护社会政治稳定,促进城市经济和社会的协调发展。”这一时期,各地积极探索了社区居民自治的思路和对策,形成了众多各具特色的地方经验。之后,民政部等政府部门以及全国各地不断探索社区建设的新

路,逐步完善社区建设的功能、定位,并发挥社区在和谐社会建设中的重要作用。

当前,我国社区建设虽然取得了很大成绩,但由于起步、发展较晚,也存在一些问题。

(一)体制问题

社区居委会的性质是群众性自治组织,引导居民实现自我教育、自我管理、自我服务、自我监督。但实际上,目前我们所处的社区不是自然形成的,而是由政府划定的,社区居干不是从居民中产生的,而是由政府招聘的,社区资金不是自给自足的,而是由政府财政拨款的。一系列的事实造成了社区具有明显的“行政社区”而不是“公民社区”的色彩。居委会成为各级党委、政府及其部门工作的承受层、操作层、落实层,工作不堪重负,疲于应付。居委会“准行政组织”的地位及其动作机制,难以适应居民自治的增强。

(二)管理机制问题

在社区里,经常会碰到这个问题。社区居委会、社区物业、业主委员会到底是什么关系?应该说业主委员会支持居民委员会开展工作,并接受其指导和监督。业主委员会监督物业的管理服务活动,支持物业正当的管理活动,同时听取和反映业主的意见和建议,协调与物业管理的关系。作为物业管理企业应当依据合同约定为业主提供服务,并接受业主、业主委员会的监督。而居委会和物业是为居民服务的两个不同的组织机构。在具体运作中,目前存在着社区居委会与物业管理处关系不顺的问题,不利于社区建设的开展。在一个社区中存在着两个独立的机构,没有隶属关系,但工作职能却有很多交叉。如物业管收物管费、卫生费、停车费等,也承担着社区的房屋维修、清洁卫生、治安管理等,但是社区居委会不收费,却也承担着后两项工作,权利与义务的不相等,使社区居委会工作开展存在难度。特别是在居委会办公室和物业办公室同处一个小区的情况下,居民有事总是先找居委会,物业也因

为同业主之间存在着利益关系,怕难收费而把事情推给社区居委会。

(三)社区全方位建设问题

社区建设内容包括社区服务、社区环境、社区治安、社区自治、社区文化体育卫生及完善的社区组织体系等多个方面。而目前不少地方社区建设基本上以解困济贫,解决孤寡困难人员和下岗职工、失业人员的困难为主要内容,没有突破福利服务的范围,社区教育、体育、文化、卫生等工作开展少而单一,在实现社区全方位建设做得不够。

(四)人才流动问题

因社区工作负担过重,社区工作者压力过大,社区工作者待遇与超强的工作负荷难以对应等原因导致社区工作者队伍不稳定,变动较频繁。一些年纪轻、文化程度较高、有技术特长的年轻工作者和男性社区工作者,他们有更多的就业机会,在社区岗位上往往持边工作、边观望的态度,一旦有新的就业机会,便辞职走人,社区人员流动性大。

(五)广大居民的认识问题

现实生活中,广大市民没有形成广泛的认同感和归属感,参与社区建设的自觉性还不够高。一方面部分市民的文明水平与广大群众对社区精神文明建设的较高期望不相适应。社区成员在自觉地维护社区整体利益、积极参与社区自治管理上尚处于较低水平。

三、加强社区建设的途径

根据新形势新情况新任务对社区建设的新要求,我们所要建设的社区应当是居民自治、管理有序、服务完善、治安良好、环境优美、文明祥和的社区。为此,加强和谐社区建设,应做好以下几方面工作。

(一)完善社区工作体系

按照《城市居民委员会组织法》规定,首先,要理顺乡镇及各职能部门的行政管理与社区的居民自治的关系,明确责任主体和职责范围,改变政社不分的体制,实现

社区依法自治。其次,政府职能部门工作确需社区完成的行政工作和群团工作任务,实行社区工作准入制度,经县区社区建设工作领导小组批准后,方可进入。再次,积极探索政府与社区互动的运行机制,真正处理好政府和社区的“指导与协助、服务与监督”的关系。

(二)创新社区管理机制

尝试创新管理机制,有效协调居委会、物业办和业委会三者的关系。居委会、物业办和业委会关系出现不协调的主要原因之一就是三者缺乏沟通,利益关系得不到有效调节。社区可成立由居委会主任、业委会主任、驻社区物业公司主任、派出所驻社区民警、社区老党员等组成的社区议事会,对三方职责公开上墙,统一放到宣传窗,让居民知道有事找谁。社区党委是龙头,就社区重大事项召集三方开会研究,由三方在各自职责范围内落实会议决议,有力地解决三方扯皮推诿现象,使得社区的“三套马车”统一步伐,提高办事效率。

(三)进一步强化社区服务功能

坚持“以人为本、服务居民”根本目标,把社区工作从繁重行政事务中解脱出来,把社区服务作为社区工作的基础和核心来抓,不断丰富社区的服务内容,强化社区的服务功能。建立健全社区服务网络,拓展社区服务领域,通过有偿服务和无偿服务相结合、社区共建共享与政府支持相结合、专业服务与志愿者服务相结合方式,开展面向老年人、残疾人、优抚对象的社会救助和福利服务,面向社区居民的便民利民服务,面向社区单位的社会化服务,面向下岗职工的再就业服务等,逐步实现社区服务的社会化、产业化、现代化。

(四)扩大社区决策的民主参与程度

党的十六大报告是将社区建设放在“政治建设和政治体制改革”部分的“坚持和完善社会主义民主制度”中论述的,指出:“扩大基层民主,是发展社会主义民主的基础性工作。”健全基层自治组织和民主

担保行业发展的几点思考

◎文/张丽萍

一、我国融资性担保业的现状

融资性担保业务是指担保公司与银行、金融机构等债权人约定,当被担保人不履行对债权人负有的融资性债务时,由担保人依法承担合同约定的担保责任的行为。融资性担保业经营的是信用,管理的是风险,承担的是责任,具有金融和中介两重属性,是高风险行业,其核心竞争力不但取决于自身的资本实力,而且在很大程度上决定于风险管控能力。我国融资性担保机构和业务从上世纪90年代开始逐步建立和发展壮大起来,在国家有关部门和各级地方政府的高度重视和积极扶持下,取得了较快发展,成为一个全新的行业。在缓解中小企业特别是广大小企业、微小企业融资难和促进地方经济

发展方面发挥了重要的作用。

二、担保行业存在的问题及对策

从1993年中国经济技术投资担保公司作为专业担保机构出现至今,国内担保公司的数量已经从1家发展到6000多家,快速增长的数量背后隐藏着担保行业的先天不足。

(一)担保机构规模小,担保能力弱

在积极的政策推动下,各地各级政府纷纷成立了自己的担保机构,来扶持地方企业的发展。且不说省一级、县一级的中小企业担保公司,连有的街道都有自己的担保机构。有些注册资本金只有2000万元,进入不了银行的门槛,像这些自有资金很小、专业实力不足的担保机构,根本就不具备从事

专业担保业务的能力。

(二)担保机构信用缺失与信用过度

担保的作用在于提供信用支持。担保公司凭借自己的信用,为缺乏信用能力的多家企业和个人融得银行贷款。信用担保额的放大倍数是担保机构信用能力的标识,正常的应在自有资金的5~12倍。注册资本和信用额放大倍数直接决定了担保行为的风险级别,也是监管机构必须监管的重要内容。然而在国内,绝大多数担保公司自身信用度低,全国几千家担保公司的平均信用额放大仅1倍左右。一些担保公司只得以自己的资产全额质押于银行,为被担保企业贷款,而有的担保公司又走向另一极端,放大倍数高达30倍。这都说明,担保业正面临双向的信

管理制度,完善公开办事制度,保证人民群众依法直接行使民主权利,管理基层公共事务和公益事业,对干部实行民主监督。完善城市居民自治,建立管理有序、文明祥和的新型社区。坚持和完善职工代表大会和其他形式的企事业民主管理制度,保证职工的合法权益。党的十七大报告将“城乡社区建设放在坚定不移发展社会主义民主政治”中进行论述,指出“人民民主是社会主义的生命”。因此要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制,扩大基层群众自治范围,完善民主管理制度,把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。

通过基层民主选举、民主议事、民主监督,让居民了解社区、关心社区。在街道办事处和居委会分别建立“民意调查”、“居民议事会”和“民主生活日”等制度,加强与社区居民的交流与沟通,赢得居民群众的理

解和支持。实施街道办事处和居委会政务、财务、服务等内容全部公开,建立社区居民直接评议街居工作和街居干部制度。要激发广大居民参与社区建设的热情,提高社区的民主自治水平。

(五)进一步加强社区工作者队伍建设

社区工作者队伍建设是社区自治组织建设的基础。一是增加人员配备。按照和谐社区建设要求,配备社区专职工作人员和招募社区志愿者。二是切实提高社区工作者的工资福利待遇。出台社区工作者报酬福利待遇有关政策,实行工作业绩的定量考核。三是加强对社区工作者的岗位实践和定期培训,每年定期培训,鼓励社区工作者参加在职学历教育,并逐步实行社区工作者资格认证和持证上岗制度。四是从大学毕业生中招聘人员进社区工作,从根本上提高社区工作者队伍的整体素质。

(六)各级政府要加强对于社区建设的

理论和政策指导

创新理论和政策,以指导实践,推动社区快速发展。当前从理论政策上要探讨以下问题:一是社区定性问题。社区应是居民的自治组织,但人们往往把它作为基层政权组织,这后一种定性是不符合社区建设宗旨的。社区建设不是基层政权建设,而是居民自治组织的建设。政府及其派出机关应该指导,而不是包办,要及时地把群众能够自治的公共利益交给群众行使,促进社区群众自治的发展。二是社区服务和社区自治问题。如果只有社区为居民群众服务的一面,而无居民群众积极参加社区自治,社区的建设任务就只完成了一半。必须把这两个方面都做好。三是社区建设动力问题。在社区建设发展的过程中,推动力主要来自政府,社区群众的积极参与是社区建设的又一重要动力。

(作者单位 厦门大学公共事务学院)